

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional di Indonesia bertujuan untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Pasal 28 H ayat (1) dinyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera, lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pembangunan perumahan dan pemukiman (papan) merupakan kebutuhan dasar manusia, dengan demikian, tempat tinggal mempunyai peran strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa, dan perlu dibina serta dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan masyarakat.

Pertumbuhan jumlah penduduk di Indonesia mengalami peningkatan yang *signifikan*. Berbanding lurus dengan hal tersebut, kebutuhan masyarakat terhadap tempat tinggal juga semakin meningkat. Menyadari kenyataan tersebut, perlu kiranya dikembangkan suatu konsep Pembangunan Perumahan yang dapat dihuni secara bersama-sama dalam suatu bangunan bertingkat, yang dibagi-bagi atas bagian-bagian secara terpisah, baik vertical maupun horizontal untuk masing-masing penghuni. Arie Sukanti Hutagalung, *dkk* dalam buku yang berjudul konsepsi Hak Milik atas satuan rumah susun dalam

agraria karya Mimi Rosmidi dan Imam Koeswahyono, (Mimi Rosmidi dan Imam Koeswahyono, 2010:12) berpendapat bahwa:

“Dengan demikian dikota-kota besar perlu diarahkan pembangunan perumahan dan pemukiman yang terutama sepenuhnya pada pembangunan Rumah Susun”.

Keterbatasan tanah sebagai tempat bangunan berdiri kemudian menjadi masalah terhadap pemenuhan kebutuhan tempat tinggal, karena semakin banyak bangunan yang didirikan, maka semakin banyak tanah yang dibutuhkan sebagai wadah tempat bangunan tersebut didirikan. Berdasarkan hal tersebut perlu adanya pengaturan, penataan dan penggunaan tanah, sehingga bermanfaat bagi masyarakat banyak. Beberapa metode diperlukan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah yang jumlahnya terbatas tersebut, terutama bagi pembangunan perumahan dan pemukiman, serta mengefektifkan pembangunan tanah terutama di daerah-daerah yang berpenduduk padat.

Pengaturan mengenai Rumah Susun di Indonesia semula diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dicabut dan dinyatakan tidak berlaku setelah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun disahkan. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun menyatakan bahwa rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing

dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Rumah susun diharapkan dapat menjadi solusi atau *alternative* terhadap pemenuhan kebutuhan perumahan dan pemukiman terutama di daerah perkotaan yang jumlah penduduknya semakin meningkat, karena pembangunan rumah susun dapat mengurangi penggunaan tanah, dapat membuka ruang-ruang terbuka kota yang lebih lega dan dapat digunakan sebagai suatu cara untuk pemerataan kota bagi daerah-daerah kumuh (Mimi Rosmidi, Imam Koeswahyono, 2010:12).

Tujuan pembangunan perumahan dan pemukiman adalah agar setiap orang dapat menempati perumahan yang sehat untuk mendukung kelangsungan dan peningkatan kesejahteraan sosialnya. Karena sasaran pembangunan perumahan dan pemukiman adalah tertata dan tersedianya perumahan dan pemukiman secara merata bagi seluruh lapisan masyarakat, terutama bagi golongan masyarakat rendah (H. Muchsin, 2008: 55).

Hukum tanah Indonesia menganut asas pemisahan horizontal, asas pemisahan horizontal adalah asas yang membagi, membatasi, dan memisahkan kepemilikan atas sebidang tanah berikut segala sesuatu yang berkenaan dengan tanah tersebut secara horizontal. Didalam hukum adat Indonesia, asas pemisahan horizontal terejawantahkan dalam bentuk *magersari* yaitu hak menumpang dari seseorang yang mendirikan bangunan tempat tinggal di atas tanah milik orang lain yang diperbolehkan oleh sipemilik selama sipemilik tersebut belum merasa perlu untuk menggunakan

tanahnya itu sendiri; serta sistem tumpang sari tanaman bagi hasil (sistem usaha bagi hasil) (A. Ridwan Halim, 1990: 179).

Pasal 33 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar 1945 meletakkan dasar politik agraria, yaitu bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Bumi yang dimaksud adalah benda tanah. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria (Urip Susanto, 2005:36).

Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria merupakan pelaksanaan dari Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria. Sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria, bahwa hukum pertanahan nasional didasarkan kepada hukum adat (asas pemisahan horizontal) maka penentuan hak-hak tanah dan air didasarkan pada sistematika hukum adat.

Pembebanan pada hak atas tanah sebagai jaminan hutang yang mana dapat mengikutsertakan pula bangunannya, tanaman dan hasil karya yang merupakan suatu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan. Hal ini secara tegas ditentukan dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, yang dinyatakan sebagai berikut:

Hak tanggungan dapat juga dibebankan pada hak atas tanah berikut bangunan, tanaman, dan hasil karya yang merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut, dan yang merupakan milik pemegang hak atas tanah yang pembebannya dengan tegas dinyatakan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan.

Artinya adalah, selain tanah, bangunan, tanaman dan hasil karya yang merupakan satu kesatuan dengan tanahnya, baik yang telah atau akan ada kemudian hari, dengan sendirinya dapat menjadi objek hak tanggungan. Objek hak tanggungan tidak terbatas pada tanah atau hak atas tanah, namun dapat pula meliputi bangunan, tanaman, dan hasil karya yang merupakan satu kesatuan dengan tanahnya. Objek hak tanggungan telah diperluas ruang lingkupnya, bahkan dapat meliputi bangunan, tanaman, dan hasil karya yang merupakan satu kesatuan dengan tanah (Rachmadi Usman, 2011: 312-213).

Sesuai dengan asas pemisahan horizontal yang dianut oleh hukum tanah nasional, maka Hak Tanggungan dibebankan pada hak atas tanah. Benda-benda (bangunan, tanaman, hasil karya) yang merupakan kesatuan dengan tanah yang bersangkutan secara hukum bukan merupakan bagian tanah yang bersangkutan. Undang-Undang hak tanggungan ini juga berlaku terhadap pembebanan hak jaminan atas satuan rumah susun dan Hak Pakai atas tanah Negara (Maria S.W. Sumardjono, 2007: 148). Budi Harsono dalam Mariam Darus Badruzalaman, mengemukakan bahwa di dalam akta jual beli tanah perlu dinyatakan dengan tegas, apakah jual beli tersebut meliputi bangunan (tanaman) yang ada di atasnya. Sebab jika tidak disebutkan tidak dengan sendirinya bangunan (tanaman) itu beralih kepada pembeli (Mariam Darus Badruzalaman, 1983: 139).

Konsep-konsep hak atas tanah yang terdapat dalam hukum agraria nasional membagi hak-hak atas tanah menjadi dua bentuk, seperti yang dikemukakan oleh Supriadi. Pertama adalah tanah yang bersifat primer,

tanah yang bersifat primer adalah hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seseorang atau badan hukum. Sifat tanah yang kedua adalah tanah yang bersifat sekunder, tanah bersifat sekunder adalah hak-hak atas tanah yang bersifat sementara, hak-hak tersebut dinikmati dalam waktu terbatas (Mimi Rosmidi, Imam Koeswahyono, 2010: 72). Tanah bersifat primer yaitu: hak milik atas tanah. Hak atas tanah bersifat skunder yaitu: hak guna usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, hak gadai, hak guna bagi hasil, hak menumpang, dan hak menyewa atas tanah pertanian.

Minat dan permintaan masyarakat terhadap rumah susun semakin meningkat. Bank Tabungan Negara mencatat ada 4.000 permohonan untuk kredit rumah susun sederhana. Pembangunan rumah susun sederhana adalah program pemerintah untuk mewujudkan 1.000 menara Rumah Susun Sederhana di 10 kota besar di Indonesia. Namun, daerah yang siap melaksanakan program tersebut baru di kawasan Jakarta dan sekitarnya. Untuk program rusuna, Bank Tabungan Negara telah mengalokasikan dana sebesar Rp 1.000.000.000.000 (satu triliun rupiah) (Kompas.Com).

Sementara itu, Presiden Direktur Cawang Housing Reddy Hartadji menilai minat masyarakat untuk tinggal di rumah susun sederhana dinilai tinggi. Hal itu merupakan peluang bagi pengusaha properti untuk terjun ke penyediaan rusuna untuk masyarakat menengah ke bawah. Reddy mengatakan, bisnis rumah susun sederhana milik (rusunami) memiliki prospek cerah karena minat masyarakat menengah ke bawah untuk membeli

hunian itu cukup tinggi. Potensi itu juga terlihat dari peningkatan pelaku bisnis properti yang ikut membangun hunian tersebut. "Mulai banyaknya pelaku bisnis yang terlibat menunjukkan bisnis ini feasible, layak. Pengembang lain jangan ragu membangun rusuna," kata Reddy, Sabtu (29/3) di Jakarta (Kompas.com).

Berdasarkan asas pemisahan horizontal, dimungkinkan dalam satu bidang tanah yang sama terdapat beberapa hak kepemilikan atas tanah secara bersamaan. Misalnya ada tanah Hak Milik individu, di atasnya dibuat perjanjian dengan pihak konstruktor agar dapat dibangun rumah susun yang dilekatkan Hak Guna Bangunan (HGB) selama 30 tahun dan bisa diperpanjang selama 20 tahun. Permasalahan asas pemisahan horizontal akan mencuat apabila terjadi kasus yang setelah hak sekundernya berakhir dan pemilik hak milik tanah tidak memperpanjang sewa tanah, atau para pemegang hak milik atas satuan susun terpaksa membayar sejumlah uang untuk membayar perpanjangan hak sekunder tanah kepada pemegang hak milik atas tanah.

Mengenai permasalahan atau resiko-resiko apa yang bisa timbul dengan status bangunan Rumah Susun atau apartemen yang bersifat tanah sekunder pada dasarnya tidak terdapat permasalahan jika *Developer* atau pengembang sudah menyelesaikan Hak Guna Bangunan tersebut dan menginformasikan kepada konsumen bahwa status tanah Rumah Susun atau Apartemen yakni Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan. Berdasarkan hal tersebut konsumen dapat mempertimbangkan tentang

konsekuensinya, yakni konsumen diharuskan untuk mengeluarkan sejumlah uang biaya perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan yang tidak sedikit. Permasalahan timbul jika pihak pengembang tidak menginformasikan dengan benar, jelas, dan jujur mengenai status tanah Rumah Susun atau Apartemen tersebut, yang mengakibatkan para konsumen merasa tertipu karena harus membayar sejumlah uang yang cukup besar untuk biaya perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan dan jika perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan tidak disetujui oleh pemegang Hak Pengelolaan maka Hak Guna dapat berakhir dan hapus.

Permasalahan yang terjadi di Apartemen Mangga Dua Court adalah permasalahan perpanjangan Hak Guna Bangunan atas tanah bersama di Apartemen Mangga Dua Court, di mana Hak Guna Bangunan berubah menjadi Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan milik pemerintah provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta-ini semua akibat ulah pengembang PT. Duta Pertiwi Tbk (Sinar Mas Group). Pada saat membeli unit Apartemen Mangga Dua Court, PT. Duta Pertiwi Tbk tidak pernah menginformasikan dan memberitahukan baik lisan maupun tulisan kepada calon pembeli saat itu bahwa tanah bersama Apartemen Mangga Dua Court adalah milik pemerintah provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (berstatus HGB di atas Hak Pengelolaan milik pemerintah provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta). Status tanah yang diketahui oleh pembeli satuan rumah susun adalah status tanah Hak Guna Bangunan, terbukti pada PPJB (Perjanjian Pengikatan Jual

Beli), Akta Jual Beli dan Sertifikat Hak Milik yang ada tidak pernah tertulis Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan. Hak Guna Bangunan akan berakhir pada tanggal 19 Juli 2008 dan pada saat perpanjangan Hak Guna Bangunan bulan Juli 2006 baru diketahui bahwa tanah tersebut adalah Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan milik pemerintah provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Kejadian ini mengakibatkan para pemilik unit merasa tertipu oleh PT.Duta Pertiwi Tbk. (<http://tansrik.blogspot.com/2009/12/rumah-susun-studi-kasus-mangga-dua.html>.)

Prilaku pengembangan yang tidak transparan terhadap status tanah rumah susun tersebut bertentangan dengan Pasal 4 Huruf C Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang dinyatakan bahwa: Konsumen berhak memperoleh hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.

Kaitannya dengan hak milik, Pasal 28 huruf H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Proses penyelesaian konflik yang terjadi pada masyarakat inilah hukum mempunyai peranan yang sangat penting sehingga konflik tersebut dapat dinetralisir sekaligus dialihkan kepada suatu bentuk penyelesaian yang dapat menjadikan keseimbangan sesuai dengan harapan masyarakat. Fungsi hukum adalah sebagai salah satu sarana pengendali sosial. Pengendalian

sosial tersebut mencakup kekuatan-kekuatan yang menciptakan serta memelihara ikatan sosial serta melindungi kepentingan umum. Kepentingan umum dapat dikatakan untuk keperluan, kebutuhan, atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas (Jhon Salindeho, 1993: 41).

- B. Berdasarkan Latar Belakang Masalah yang telah diuraikan, maka rumusan masalah yang akan dikaji yaitu :

Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap pemegang hak milik atas satuan rumah susun jika hak sekunder tanah berakhir?

- C. Batasan Masalah dan Batasan Konsep

1. Batasan Masalah

Hukum tanah di Indonesia menganut asas pemisah horizontal, asas pemisahan horizontal adalah asas yang memisahkan tanah dan benda yang berada di atas tanah tersebut. Belum tentu pemilik sebidang tanah itu juga pemilik dari segala tanaman atau bangunan yang berdiri di atas tanah tersebut dan demikian pula sebaliknya. Berkaitan dengan satuan rumah susun, maka dimungkinkan apabila rumah susun didirikan di atas tanah yang merupakan hak tanah sekunder (Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas tanah negara, dan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan), sesuai dengan ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah susun. Hak-hak tanah tersebut merupakan merupakan hak tanah sementara yang memiliki jangka waktu tertentu. Permasalahan yang muncul kemudian bagaimanakah perlindungan hukum secara prefentif terhadap hak milik atas satuan rumah susun apabila jangka

waktu pakai tanah (hak tanah sekunder) tersebut telah habis jangka waktunya.

2. Batasan Konsep

Terkait dengan penulisan penelitian hukum ini, maka berikut ini disampaikan batasan-batasan konsep atau pengertian-pengertian istilah yang berhubungan dengan obyek yang diteliti. Berikut batasan-batasan konsep dalam penelitian ini :

- a. Perlindungan Hukum: Adanya jaminan hak dan kewajiban untuk manusia dalam rangka memenuhi kepentingan sendiri maupun di dalam hubungannya dengan orang lain (Sudikno Mertokusumo, 2006:25).
- b. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun: hak milik atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan dan terpisah yang meliputi juga hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama, yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan (Mimi Rosmidi dan Imam Koeswahyono, 2010: 47).
- c. Asas Pemisahan Horizontal adalah suatu asas yang membagi, membatasi dan memisahkan kepemilikan atas sebidang tanah berikut segala sesuatu yang berkenaan tanah tersebut secara horizontal (Mimi Rosmidi dan Imam Koeswahyono, 2010: 80).

D. Keaslian penelitian

Penulisan menyadari bahwa telah banyak tulisan dan penelitian tentang rumah susun akan tetapi sepanjang pengetahuan penulis, penelitian mengenai Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun belum ada yang meneliti, namun apabila sebelumnya ada penelitian yang sama maka penelitian ini sebagai pelengkap penelitian yang sudah ada.

E. Manfaat penelitian

1. Manfaat teoritis

Bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan bidang ekonomi bisnis secara khusus, terutama dalam Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Satuan Rumah Susun Berdasarkan Asas Pemisahan Horizontal.

2. Manfaat praktis

- a. Bagi pelaku usaha, dan konsumen Rumah Susun sebagai acuan atau pedoman pelaku usaha Rumah Susun dalam menjalankan usahanya, dan bagi konsumen Rumah Susun agar lebih teliti dalam membeli Satuan Rumah Susun.
- b. Bagi penulis, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah ilmu pengetahuan dan penelitian ini juga sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Magister Hukum di Universitas Atma Jaya Yogyakarta

F. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut

Untuk mengetahui dan mengkaji perlindungan hukum terhadap pemegang hak milik atas satuan rumah susun jika hak sekunder tanah berakhir.

G. Sistematika penulisan

1. Bab I berisikan : Pendahuluan yaitu latar belakang, rumusan masalah, tujuan, batasan konsep, batasan masalah, keaslian penulisan, manfaat penulisan dan sistematika penulisan.
2. Bab II berisikan : Tinjauan Pustaka
3. Bab III berisikan : Metode Penelitian yaitu Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Jenis Data, Metode Pengumpulan Data, Analisis Data.
4. Bab IV berisikan : Hasil Penelitian dan Pembahasan.
5. Bab V berisikan : Kesimpulan dan Saran.